

Gallo, Orlando J.

La representación política

Forum. Anuario del Centro de Derecho Constitucional N° 1, 2013

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Gallo, O. J. (2013). La representación política [en línea], *Forum. Anuario del Centro de Derecho Constitucional*, 1.
Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/representacion-politica-orlando-gallo.pdf> [Fecha de consulta:.....]

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

ORLANDO J. GALLO¹

I. LA REPRESENTACIÓN COMO FICCIÓN Y COMO REALIDAD

Hace ya algún tiempo Pier Luigi Zampetti, Profesor de la Universidad de Trieste, se preguntaba si el sistema representativo habría llegado a su ocaso: "Las instituciones representativas parecían haberse convertido en fórmulas abstractas, incapaces de insertarse en la realidad viva y concreta de la experiencia"².

La inquietud del profesor italiano, más allá del acierto en sus propuestas de solución, se origina en la pérdida de prestigio de las llamadas instituciones representativas, la desconfianza respecto de las mismas y la creciente insatisfacción en los electores por la conducta de sus elegidos.

El estudio de los problemas suscitados puede ser realizado desde distintos ángulos: uno de ellos es si es posible una auténtica representación política del modo en que fuera modernamente concebida, o si se está solamente ante una trasposición indebida de una figura propia del derecho privado al ámbito del derecho público y el otro ángulo es el de la función que se le asigna al sistema representativo en el orden político.

El término y sus significados: Una forma elemental y simple de explicar la representación política es la de conformarse con el sencillo

1. Abogado, UBA. Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid (1965). Profesor Titular Ordinario de D. Constitucional, UCA. Director del Posgrado en Derecho Constitucional, UCA. Director del Centro de Derecho Constitucional.

2. ZAMPETTI, Pier Luigi, *Del Estado Liberal al Estado de Partidos*, Buenos Aires, Ed. Ediar, 1969, pág. 15 y sigs.

razonamiento, acorde con la doctrina en boga sobre el fundamento del poder. Esto es: al ganar modernamente terreno la concepción de la soberanía popular como legitimante del poder político, en los estados extensos de nuestros días no puede el pueblo gobernar en forma directa como ocurría en las polis griegas y, por lo tanto, elige sus representantes y éstos se encuentran legitimados por esa elección y obran por ese mandato.

Simple explicación esta, insuficiente para establecer en profundidad cómo puede el electo representar a varios o al todo, no teniendo esa multiplicidad de electores unidad de voluntad como para ser representados.

La representación está cargada de una evidencia inmediata: trata de solucionar una ausencia con una presencia. Para ello se sostiene que es el pueblo quien se representa a sí mismo en los órganos representativos y se presume, a la vez, que subsiste entre ambos, representantes y representados, una identidad en la voluntad.

Jorge Vanossi, en el comienzo de su estudio sobre la representación política, anota que el término representación es multívoco, pues se alude con el mismo a distintos significados³. En realidad la multivocidad del término responde a la analogía que es propia de la mayoría de los términos políticos. Esa característica del concepto es la que ha llevado a confundir a la representación propia de nuestro estudio con la del mandato en el derecho privado.

Con los términos análogos se expresan realidades que son distintas, aunque guardan entre ellas una cierta proporción. Así se dice por ej.: de un rostro que es "sano", de un clima "sano", de un alimento "sano" o que un remedio es "sano". Con ello se significa al rostro que denota la salud, el clima que la favorece, el alimento que la beneficia o el remedio que la restaura. En el caso de la palabra "representar" ocurre algo parecido: el actor teatral puede representar con fidelidad un personaje, el pintor puede representar en la tela la imagen que existe en su mente o en la realidad y el diputado, al pueblo en su totalidad o bien al sector que lo ha elegido.

3. VANOSSI, Jorge Reinaldo, *El misterio de la representación política*, Buenos Aires, Ed. América Actual, 1972.

En todas estas situaciones lo que se hace es tornar presente a alguien que sustancialmente no está. Así: en el derecho civil, quien se encuentra ausente se hace representar por alguien de confianza que pueda sustituirlo; el hijo representa al padre prefallecido en la sucesión de algún ascendiente, o el incapaz es representado por su curador o tutor.

Pero en el caso de la representación política, la cuestión tiene sus bemoles, tanto en la historia, como en la teoría política actual. Por ello la justificación de estas reflexiones.

a. La representación clásica y la moderna

Hoy en día, el tema en estudio se ha transformado en un concepto liminar en materia constitucional; configurando el principio representativo, junto a los de legalidad y control, el núcleo del modo de organización del gobierno del Estado moderno.

Fueron las tres grandes revoluciones modernas, la inglesa de 1688, la norteamericana de 1776 y, con mayor carga ideológica, la francesa de 1789, las que ubicaron el concepto de representación al tope de los fundamentos del Estado. La doctrina de la soberanía popular y su derivación en las formas operativas de organización democrática llevaron al estudio y a la formulación del principio representativo con una intensidad anteriormente desconocida.

Ello no implica que la idea representativa fuese desconocida por lo menos en Occidente desde el Medioevo, sino que en la modernidad adquiere caracteres esenciales para la justificación del gobierno, al punto tal que muchos estudiosos llegan a negar que las representaciones anteriores a la Modernidad tuviesen efectivamente ese carácter⁴.

En el pensamiento griego, difícilmente se lograría encontrar un concepto equivalente y un término correspondiente al de representación. Lo mismo ocurrió en la Roma antigua: cuando las ciudades itálicas incorporadas a la República solicitaron algún modo de interven-

4. Así la mayoría del constitucionalismo decimonónico inspirado en las teorías políticas del s. XVIII.

ción en el gobierno, ya que pagaban impuestos y prestaban servicio en la guerra, no se acudió a esta idea de representación. Lo que hizo Roma fue premiar a las ciudades más fieles con un derecho de ciudadanía ficticio, integrando a esas tribus como si fuesen pertenecientes a la ciudad⁵.

Los romanos desarrollaron la idea representativa en el derecho civil. Así en las herencias los descendientes ocupaban el lugar del ascendiente prefallecido, representándolo; lo mismo ocurría en la representación del ausente mediante el mandato. Pero esta idea aplicada en el derecho civil no la encontramos en el orden político.

Con un sentido distinto, aunque con alguna significación análoga, existió en la veneración política como reflejo del culto religioso. Cuando las personas que vivían en lugares lejanos no podían venerar al César, se representaba su figura distante reproduciendo una imagen visible del personaje, para adorarlo o venerarlo como si estuviese presente.

Otro sentido distinto de representación lo encontramos en la Epístola de San Pablo a los Romanos, en la que parece darse inicio al concepto de Iglesia como cuerpo místico de Cristo, idea que transcurre durante toda la tradición de la Iglesia y que se encuentra cristalizada en la Encíclica "Unam Sanctam", de Bonifacio VIII (año 1302) y reafirmada varios siglos más tarde por Pío XII, en "Mystici Corporis Christi" (año 1943).

En realidad no es este concepto de raigambre teológica asimilable a la delegación de voluntad, como el que referíamos con anterioridad, sino que indica la personificación de la vida colectiva. Así como Cristo al asumir el pecado de Adán toma en su persona todos los pecados de la humanidad y los redime con su sacrificio; la Iglesia asume como cuerpo místico la unidad de todos los fieles.

Excede el límite de este trabajo el análisis siquiera sucinto de las fuentes teológicas y su proyección sobre la organización política, pero su enorme relevancia se destaca en textos que distan más de un siglo entre sí como el "Defensor Pacis", de Marsilio de Padua; el "De Con-

5. HOMO, León, *Las instituciones políticas romanas. De la ciudad al Imperio*, México, Ed. UTEHA, 1958, pág. 30 y sigs.

cordantia Cathólica”, de Nicolás de Cusa y la idea de la *Universitas Christiana* en el pensamiento de Dante Alighieri⁶.

De cualquier manera esta idea de Cuerpo Místico en la teología tiene la característica de prefigurar lo que fue después, aunque con otro sentido, la idea representativa en el liberalismo. Así como el conjunto de los creyentes con la autoridad del Papa configuran la unidad eclesial, los racionalistas encuentran la unidad del pueblo en la persona del representante

En la Edad Media se utilizó ese concepto con un sentido sustitutivo: las órdenes religiosas se reunían en sus capítulos con representantes de comunidades lejanas para deliberar sobre su gobierno.

En el orden político medieval las Asambleas se hacían con representantes de los distintos estamentos, aunque esa representación funcionaba de otra manera. Era una representación de intereses concretos de los estamentos ante el señor, lo que suponía un mandato imperativo explícito o implícito.

Modernamente se modifica esta teoría de la representación, con otra formulación: el representante lo es de toda la sociedad en su conjunto, no del elector o del lugar por el que es elegido. Basados en este criterio los modernos niegan como auténtica la posibilidad política de representación de intereses y de sectores sociales⁷.

En la tradición jurídica anterior a la Revolución Francesa, la representación tenía semejanza con la del mandato privado; un mandato imperativo, en el que el mandatario debía ceñirse a las instrucciones recibidas.

Con posterioridad y conforme a la doctrina propiciada por Sieyès, los diputados pasan a representar a toda la Nación y no solo a quienes los designaron. Son representantes muy singulares, que en lugar de cumplir la voluntad de quienes representan, engendran otra voluntad (la de la nación) actuando, para ello, libremente.

6. Vide: ACCARINO, Bruno, *Representación. Léxico de política*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 2003, pág. 25 y sigs.

7. Vide: AYUSO, Miguel, “La representación política en la edad contemporánea”, en *Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada*, Año I, 1995, págs. 85/110. Allí se efectúa un prolijo análisis de su evolución.

b. La moderna concepción representativa

Los doctrinarios del siglo XVIII impulsan la nueva visión por la que el diputado no representa ya a sus electores, sino a la “voluntad general” de la nación entera, apartada y superior a la pluralidad de intereses individuales o sectoriales. Es el representante quien expresa la voluntad de la nación toda, y no la de los grupos concretos que condujeron a su elección.

En la teoría que engendró este tipo de mandato la función del representante es la de engendrar y expresar la voluntad de la nación toda. Se transforma por medio de la representación en unidad lo que es una diversidad.

Con rigor lógico, tal voluntad nacional no existe sino a partir del momento en que su representante la crea. La representación es creadora de la voluntad nacional. Del caos de la diversidad y los intereses contrapuestos, el representante es el demiurgo creador de una voluntad nacional unificada y unificadora.

La esencia de la representación política pasa a consistir fundamentalmente en dar presencia a un ser que, al no poder tener presencia en acto, tampoco lo tendría en potencia. Es un imposible lógico, por cuanto el representado no puede transferir lo que no puede poseer. Lo que es imposible tener en acto tampoco se tiene en potencia.

Esta idea se encuentra basada en la concepción del hombre y de la sociedad originada en el pensamiento nominalista. Ese pensamiento niega la sociabilidad natural del hombre. Ese hombre ingresa a la sociedad por su conveniencia, y para satisfacer su egoísmo. Hace su entrada a la sociedad individualmente adhiriendo al contrato como un paria. No ingresa progresivamente a través de la familia, de su grupo humano, territorial, de su trabajo, todos estratos intermedios a los cuales siempre de alguna manera se encuentra ligado.

Ese hombre, en un sentido esencial, no se encuentra ligado a ninguna cosa más que a sí mismo. La sociedad tampoco existe para el nominalismo, es una serie de relaciones que no tienen sustancia real. Cada hombre es un ser aislado y la sociedad es una ligazón de sucesivos contratos rescindibles que efectúan los hombres entre sí.

En realidad lo que ocurre en esta moderna concepción de la representación es que el “representante” no es quien invoca una volun-

tad, sino quien crea dicha voluntad, la que no existía con anterioridad, un representante sin representado; lo que nos lleva a afirmar que la representación moderna es, como dijera Bidart Campos, una ficción que se utiliza para justificar una concepción política pero que, como representación, es falsa. Para dicho autor la idea representativa es un artificio para hacer posible la invocación de que es el pueblo quien gobierna⁸.

También Kelsen sostuvo que la representación es pura ficción, aunque en las últimas ediciones de su obra atemperara un poco este criterio, sin desdecirse del mismo⁹.

Es que desde una perspectiva nominalista ello es lógico; si no se tiene por verdadera la existencia social, tampoco la misma puede ser representada. Francisco Javier Conde la plantea como una realidad deficiente, una realidad simplemente incoada, más bien de una posibilidad que de una realidad¹⁰.

Para García Pelayo es un concepto jurídico político totalmente distinto del concepto civil que nos viene del derecho privado, estableciendo una serie de distinciones entre uno y otro, pero que su justificación se encuentra “[...] en unas creencias situadas más allá del orden jurídico positivo y en virtud de las cuales éste cobra validez”¹¹.

Múltiples autores han ensayado distintos razonamientos para explicar este arbitrio de la representación. Hauriou se refiere al representante como un agente de la conveniencia de aquellos que representa y, a la vez, necesario para la organización del Estado. Asimila el proceso de intervención del ciudadano en el sistema representativo a través de las elecciones, y las deliberaciones de las asambleas de los elegidos, con la liturgia. “Del mismo modo que las asambleas religiosas produ-

8. BIDART CAMPOS, Germán J., *El mito del pueblo como sujeto de gobierno, de soberanía y de representación*, Buenos Aires, Ed. AbeledoPerrot, 1960, pág. 59.

9. KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, 2ª ed., México, UNAM, 1958.

10. CONDE, Francisco Javier, “La representación política”, en *Escritos y fragmentos políticos*, T. I, Madrid, Ed. Revista de Estudios Políticos, 1974, pág. 428 y sigs.

11. GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1964, págs. 174/75.

cen efectos sacramentales, las ceremonias oficiales de culto del Estado producen efectos jurídicos”¹².

Biscaretti di Ruffia apunta que la representación que se efectúa es la integral y genérica de todos los intereses políticos de la comunidad popular. En realidad se estarían representando intereses que el representante interpreta, pero que no le son transmitidos por el representado¹³.

Giovanni Sartori refiere que la sola elección no es suficiente para la representación pues para su existencia es necesario un condimento que podríamos llamar psicológico, que se manifiesta cuando el representante se siente representante y el representado, a su vez, se siente representado. Esta confianza es lo que hace posible que los representantes decidan problemas sobre los cuales los representados no tienen ninguna idea ni concepto previo. Claro está que tales ideas y conceptos previos de alguna manera les vienen insertos en el partido político de su preferencia, que es quien le propone el futuro representante. En esta relación de confianza se hace imprescindible introducir un nuevo actor mediador: el partido político, al punto tal que de la misma manera que no habría elección sin representación tampoco sin partido político habría estrictamente elecciones¹⁴.

En definitiva, si en el representado no puede existir unidad previa a la existencia del representante, la representación es una ficción. A lo sumo, conforme algunas explicaciones anteriormente referidas, puede ser conveniente para justificar ciertas concepciones políticas, pero en tanto que ficción, resulta riesgosa.

Así, por ejemplo, muchos autores coinciden en asociar la idea de representación con la de participación, por cuanto en la elección de aquel que elige al representante existe una intervención que hace presumir vocación política, pero ello implica desviar la explicación de la realidad de la representación. Si seguimos con el análisis de este criterio de explicación, de inmediato tenemos que estudiar el modo en que

12. HAURIUO, Maurice, *Derecho público y constitucional*, Madrid, Ed. Reus, pág. 226.

13. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Ed. Tecnos, 1973, pág. 299.

14. SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, T. I, Cap. V, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

se realiza la elección y caemos en el análisis del acierto o desacierto del sistema electoral utilizado.

Esto nos pone de manifiesto que a medida que se avanza en el análisis para sostener la ficción de la representación, es necesario acudir a una complejidad de elementos. El primero de ellos es quiénes participan, el segundo es el instrumento a través del cual participan y el tercero es la importancia numérica relativa de cada voto (sistema electoral) y en última instancia la fidelidad del representante hacia las directivas del grupo político que lo ha propuesto, lo cual ya nos lleva a otro problema, cual es en qué medida el mandato recibido por el representante es imperativo o es libre¹⁵.

Vanossi, tratando de darle una mayor apariencia de realidad, efectúa una manifestación de fe republicana sobre el sistema, llamando así a su investigación sobre el particular: "El misterio de la representación política". Es bastante acertado dicho título, porque la subsistencia durante más de dos siglos de una concepción sin realidad científica, pero que ha sustentado durante ese tiempo tantos sistemas de gobierno, constituye una situación inexplicable y atrayente a la vez¹⁶.

c. Otras derivaciones de la representación política

Cuando tomó vigor la concepción de la soberanía popular, todos los sectores políticos intentaron apropiarse del vocablo, adaptando su contenido, en desmedro de su adversario; así lo liberales niegan que el fenómeno de la representación haya realmente existido en su sentido sustancial antes del liberalismo y tachan de falsa la representación que existía en las cortes medievales; más tarde los bolcheviques consideraron que la única representación real era la del pueblo trabajador y explotado. El fascismo sostuvo que la representación real era la corporativa que reflejaba la multiplicidad de intereses existentes en la sociedad. Hoy se habla de democracia plebiscitaria o delegativa.

15. Vide DANA MONTAÑO, Salvador, *La representación política y sus garantías*, Buenos Aires, Ed. Víctor de Zavalía, 1971.

16. Ob. cit. nota 3.

La disputa encuentra obviamente origen en la concepción filosófica que orienta cada concepción del Estado y se traslada al modo de integrar su poder y de atender a la felicidad de sus integrantes. Así los defensores de la monarquía rechazaban las concepciones que aparecieron en el siglo XVIII por cuanto comprendían perfectamente que la representación concebida por estos pensadores entrañaba la caída de la monarquía.

La aplicación del sistema representativo halla su cenit en el órgano legislativo. El diputado elegido por una porción de personas se transforma en un representante de todo el pueblo y no en el de quienes lo eligieron. La consecuencia que emana de ese concepto de pueblo como totalidad hace a los constitucionalistas modernos calificar como no representativo el antiguo sistema de la medievalidad, pues el pueblo entero es quien debe estar representado y el simple representante de los estamentos o sectores sociales es un representante insuficiente y no puede con sus actos decidir el destino de todo el pueblo, aún cuando los estamentos representados fuesen varios. Esta concepción lleva a la consideración de que las instituciones medievales son solo “pre-representativas”, relevantes solo en cuanto contienen en germen el régimen del sistema representativo¹⁷.

La verdadera representación se identifica así con la representación parlamentaria; es en el parlamento donde están pluralmente elegidos los representantes de todo el pueblo; es, además, el principal de los órganos de gobierno de acuerdo con la concepción de la soberanía popular. Es decir, los parlamentarios están elegidos por todo el pueblo en su diversidad pero, elegidos, muestran la unidad del pueblo en toda su entereza; son quienes dan, a la vez, existencia política a la unidad que invocan. La representación es el medio mediante el cual el pueblo, habiendo adquirido unidad, manda sobre el pueblo como pluralidad¹⁸.

Obviamente toda esta cuestión arranca de la gnoseología nominalista: si conforme a ella no se pueden conocer las esencias y a lo que accedemos en nuestro conocimiento son solo a criterios provisorios

17. CONDE, Francisco Javier, ob. cit. nota 10, pág. 428.

18. CONDE, Francisco, ob. cit., nota 10, pág. 439.

que damos a lo que conocemos por nuestros sentidos, no podemos acceder a la verdad sino tan solo a conocimientos circunstanciales, a los que se llega mediante el diálogo o cambio de opiniones. Es éste el supuesto en que se basa todo el criterio inicial del racionalismo, aunque a veces no se formula explícitamente. Consiste en que la razón de las cosas se encuentra latente en sus titulares y de la libre pugna de las razones individuales emergería la razón universal, es decir, la verdad circunstancial y circunstanciada.

Por una virtud preestablecida, la concurrencia de opiniones conducía inexorablemente a tal circunstancial verdad. En virtud de esa armonía preestablecida emerge la razón universal, algo así como la mano invisible que pensara Adam Smith en el ámbito de la economía.

A esa verdad se le da forma de ley, y como es otorgada por el pueblo, le conduce a la felicidad, ya que no puede concebirse que el pueblo construya lo que le dañe; es él quien establece y garantiza sus derechos. La ley será así expresión de la razón universal.

Toda esta concepción llega con su fortaleza hasta nuestros días, resultando de alguna manera la simbiosis entre el pensamiento racionalista compatibilizado con el de Rousseau y formulado de modo práctico por Sieyès; porque si bien para Rousseau la voluntad general no podía transmitirse ni representarse, sí podía transmitirse el poder; de modo que ese poder transmitido podía mediante la discusión de sus representantes llegar a la formulación de la voluntad general interpretada como actualización de la razón universal¹⁹. La representación hace posible la unidad de una comunidad concreta y a su vez engendra la verdad existencial a la que normativiza jurídicamente.

Por ello cuando entra en crisis el Estado de Derecho liberal entra también en cuestionamiento todo el sistema representativo. En ciertos movimientos sociales contemporáneos, como los que inspiraron los totalitarismos de mediados del siglo XX, no se renegó de la representación, sino que se buscaron otros fundamentos. Por ejemplo, el representante como encarnación del sentir de la sociedad. Ya el representante no es la ratio que en conjunto accede a la verdad política, sino que es la encarnación y la expresión del espíritu del pueblo. Desaparece la

19. CONDE, Franciso, ob. cit., nota 8, pág. 431.

ratio del horizonte para tener su lugar la irracionalidad del sentimiento. Es el espíritu vital de la sociedad el que se expresa.

En sustancia la representación política consiste en dar presencia a algo que en sí mismo carece de presencia y se le da una fundamentación distinta según las circunstancias. Sociológicamente cuando las aspiraciones de una sociedad tienen como base solo la racionalidad, como el caso de la democracia liberal donde la razón universal es obtenida mediante el sufragio, su fundamento se encuentra en las mayorías; cuando se basa en las tradiciones, la historia y las costumbres, el fundamento se encontrará en el respeto y la continuación de esa tradición, como ocurre en el caso de las monarquías. En cambio, en los momentos revolucionarios o de grandes crisis, se recurre a las características salvíficas de quien sortea los obstáculos que condujeron a ella, la obediencia será también irracional y ese será el modo en que se asuma la representación.

d. El eventual valor de la ficción representativa

En definitiva el concepto representativo en el ámbito político es una ficción, ficción que ha servido durante dos siglos para justificar la soberanía del pueblo y el gobierno del pueblo.

No ha sido poca cosa, justo es decirlo, pero la primera es una proposición fundamentalmente ideológica para justificar un momento revolucionario, y la segunda solo es posible sostenerla mediante la ficción aquí analizada²⁰.

El derecho se encuentra lleno de ficciones, esas ficciones son justificadas y encomiadas desde tiempos lejanos, pero todas ellas apuntan a proteger intereses rodeados por un halo de justicia. Así el "nasciturus" se considera persona como si hubiese nacido, y la ley le reconoce representación cuando tuviere bienes a adquirir por donación o herencia (Art. 63 y sigs., CC). El heredero se considera continuador de la persona del causante a los fines de adquirir sus derechos y responder por sus obligaciones (Art. 3279 y sigs. del CC). La ley se presume co-

20. Ver en este sentido BIDART CAMPOS, Germán, ob. cit. en nota 8, pág. 59 y sigs.

nocida por todos y la ignorancia de la ley no sirve a nadie de excusa para liberarse de su responsabilidad (Art. 29, CC).

Todos estos casos y muchos más son notorias ficciones aceptadas por el derecho, pero todos ellos parten de una realidad y se encuentran establecidos para aportar una ventaja o beneficio justo. Se da por nacido al que existe, pero aún no nació, a los fines de que no pierda sus derechos; no se da por nacido al que aún no ha sido concebido y, por consecuencia, no existe. En el caso de la herencia, para que el heredero se haga cargo de las deudas del causante, por lo menos hasta el monto de lo que recibe. Y en el caso de la ignorancia del derecho se protege la buena fe y el orden social.

En ninguno de los casos protegidos por el derecho la ficción se sostiene con un criterio meramente dogmático, sino para proteger un interés basado en una sustancia real y para sustentar un criterio de justicia.

En cambio, la ficción de representación surge de un dogma inverificable, el de la soberanía popular, y para sostener que es el pueblo quien gobierna a través de su representación o de la nación representada en su totalidad por cada diputado.

Como veremos seguidamente ello no solo se justifica por un criterio dogmático, sino que tampoco ha dado como fruto el mantenimiento del orden social o servido como elemento para frenar los excesos del poder del Estado, como trataremos de demostrar seguidamente.

II. LA REPRESENTACIÓN EN LA DINÁMICA GUBERNATIVA

El profesor brasileño, Galvao de Sousa, en un destacable estudio distingue los significados y las funciones que suele tener la representación en el ámbito de la dinámica gubernativa, operando ella de modo muy diferente²¹.

A) *El poder como representante de la sociedad*. Una sociedad políticamente organizada está representada por quien ejerce el poder. Quien dice

21. GALVAO DE SOUSA, José Pedro, "La representación política", *Colección Prudentia Iuris*, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, Ed. Marcial Pons, 2011, pág. 37 y sigs.

sociedad, dice autoridad. Es la autoridad quien expresa el principio de unidad social y, en consecuencia, quien representa a la sociedad.

Ello ocurre en todas las sociedades, también en las que están fuera de la esfera del derecho público. Así representa el padre a su familia; el director o gerente de una sociedad, la representa; el presidente, monarca o primer ministro representa a la sociedad que dirige. Esos dirigentes actúan por la sociedad y la representan, los actos que ellos efectúan en nombre de ella no se le imputan a esas personas, sino a quienes son representados. El gobernante obliga a la sociedad entera o al ente que representa y sus actos obligan a dicho ente. Es que el poder es elemento indispensable de la sociedad política, sin poder la sociedad se disgregaría y ese mismo poder que le da unidad, la representa a través de quien lo ostenta.

B) *La representación de la sociedad ante el poder.* La representación de la sociedad ante el poder es la que establece la relación entre la sociedad y el poder; entre los gobernantes y los gobernados.

Así como el poder representa a la sociedad, la sociedad se representa ante el poder. El poder político significa unidad y la sociedad significa diversidad; diversidad de grupos, de funciones, de intereses, de necesidades, de aspiraciones.

Mediante esta representación el poder toma conocimiento de las necesidades, aspiraciones y reivindicaciones de sus miembros.

Existe una dicotomía entre gobernante y gobernados. Siendo ello así el gobernante, quien ejerce el poder, debe tener presente las necesidades de quienes integran la sociedad que el mismo representa. Aparece claramente aquí otro tipo de representación: la del que hace presente las necesidades de la sociedad ante quien la gobierna y representa a la sociedad.

Son éstos dos tipos diferentes de representación. En un caso la sociedad es representada globalmente como cuerpo político, en el segundo la sociedad se representa ante el gobernante poniendo de manifiesto la diversidad de sus necesidades.

C) *La representación en el poder.* Un tercer modo de representación es la representación de la sociedad en el poder. Es el caso del denominado gobierno representativo de la sociedad moderna y con el diseño na-

cido en el siglo XVIII. En él se toma la sociedad como una suma de individuos y si bien los representantes se fundan sobre la base de la elección, el poder no responde a sus anónimos representados sino a la nación en su totalidad, como acabamos de analizar.

El racionalismo dieciochesco no distinguió estos distintos tipos de representación o bien los dejó de lado. Es que el racionalismo iluminista tenía como integrante de la sociedad no al hombre real, sino a un ciudadano ideal. Aquél que estaba preocupado por el bien público y que lo prefería a su bien individual. Es tal individuo quien expresa con su voluntad el bien social, independiente de cualquier otro interés subjetivo, y cuya voluntad se aliena en la nación quedando de lado su interés personal. Impecablemente lo explica Burdeau en su ensayo sobre la democracia²².

El maridaje entre las concepciones de Rousseau sobre la voluntad general y la soberanía popular y la concepción de Sieyés sobre la representación de la voluntad nacional que el ciudadano integra hizo aparecer en el Estado moderno este tipo de representación; la representación del pueblo no ya ante el poder, sino en el poder. Es el pueblo quien gobierna a través de sus representantes.

La idea de asociar elementos componentes de la sociedad política para que participen de algún modo en el gobierno es muy antigua; en los reinos medievales el pueblo participaba; pero sus representaciones eran tan solo para hacerse oír o bien para dar el "exequator" a ciertas decisiones que le afectaban gravemente (el caso de las cargas impositivas). El representante lo era de los sectores o intereses que lo elegían y expresaba su voluntad a través del cumplimiento del mandato imperativo que le otorgaba su sector o estamento. La representación tradicional era la representación ante el poder.

En cambio, en la moderna concepción surgida a través de los doctrinarios del siglo XVIII, el diputado no representa a los electores, sino que representa a la nación entera. La función del representante no es expresar su propia voluntad ni la del grupo que contribuyó a su elección sino engendrar la voluntad de la nación o del pueblo todo.

22. BURDEAU, Georges, *La democracia. Ensayo sobre su historia y doctrina*, Barcelona, Ed. Ariel, 1960, Cap. III. El poder del pueblo, pág. 39 y sigs.

Esta concepción, al suponer a la nación como una e indivisible, susceptible de ser representada por quienes engendran su voluntad, excluye naturalmente a la pluralidad social. ¿Cuál será entonces el modo en que el individuo aislado, ese integrante multitudinario y anónimo de la sociedad, elija a quien engendrará la voluntad nacional? En un principio lo hizo a través de su estamento, sector o grupo territorial al que pertenecía; pero al irse disolviendo los estamentos y masificando la sociedad, se crearon paulatinamente agrupaciones que nuclearon a los electores conforme las orientaciones de su pensamiento. La representación termina implementándose contemporáneamente a través de los partidos políticos.

Cabe aclarar que los partidos políticos responden a una inclinación natural de la persona humana. El hombre se agrupa con sus semejantes por sus gustos, sus tendencias, sus aspiraciones, sus necesidades, etc. Pero esa originaria inclinación en la dinámica de la sociedad moderna produjo una metamorfosis a través de la cual, por un lado, los partidos se consolidan con su propia burocracia, cuadros estables y como modo de subsistencia de profesionales de la política y por el otro, los partidos monopolizan el modo de acceso a las candidaturas y al poder.

Se ha llegado así al estado de partidos en el cual la libertad del representante se ve restringida por la orden o directiva de la burocracia política del partido, volviéndose por otro camino al mandato imperativo.

El representante, teóricamente de toda la nación, pasa a serlo del partido que lo eligió, al cual le debe fidelidad y el que podría llegar a reclamarle el cargo que ocupa, y hasta excluirlo de la representación que ejerce.

Pero ello tiene otro riesgo. Toda la teoría constitucional moderna tiene como fundamento el resguardo y la defensa de la libertad, lo que se resume en el Artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano²³.

23. Art. 16: "Toda sociedad que carece de una constitución escrita que consagre los derechos individuales y la división de poderes, carece de constitución" (traducción del autor).

El modo más claro de defensa implementado ha sido la división de Poderes y su sistema de frenos y contrapesos. Dentro de la división, el Poder Legislativo tiene como funciones hacer la ley y controlar al ejecutivo. El Congreso o Parlamento es el directo representante de la soberanía popular.

En el sistema parlamentario el jefe de gabinete es el líder de la mayoría parlamentaria, en el sistema presidencialista generalmente también lo es. En definitiva está en riesgo el control. Habrá control político por la cultura cívica de sustancia republicana del representante que ostenta la diputación, no por el sistema, el que, por el contrario, favorece la ausencia de control.

La otra tarea de la representación popular es la de gobierno a través de la sanción de la ley, pero en esta tarea se da la misma situación que con el control parlamentario. Los jefes partidarios se encuentran en el Ejecutivo y prácticamente la totalidad de las leyes tienen origen en él, sea en forma directa o indirecta. Los representantes del pueblo obedecen las directivas partidarias y las aprueban o desaprueban conforme al número que tenga su bloque político.

Ello explica la progresiva decadencia de los parlamentos en el tránsito ocurrido desde el Estado Liberal al Estado de Partidos. Ya las discusiones parlamentarias dejan de tener brillantez e importancia por cuanto han perdido su objeto de convencer a los otros representantes. Las decisiones son tomadas fuera del recinto por parte de los jefes partidarios de las distintas agrupaciones.

El diputado ya no decide por sí, estando sujeto a las directivas partidarias. En esta vuelta al mandato imperativo, el diputado puede llegar a ser expulsado en caso de desobediencia a la instrucción partidaria, si el sistema constitucional lo permite.

Cuando la nota ideológica es fuerte, la política se torna agresiva y aquel noble desprendimiento de los intereses personales a favor de los intereses nacionales que imaginaron aquellos que racionalmente crearon el sistema, se transforma a menudo en una cruda lucha por el poder de los partidos transformados en clientelas presididas por sus caciques que dominan el aparato partidario.

Naturalmente la misma situación se dio en las organizaciones políticas que sirven de canal entre el pueblo y el gobierno. Los partidos políticos ya no tienen la jerarquía ni tampoco sus dirigentes tienen

la excelencia de los de antaño. Una de las causas ha sido la masificación de la sociedad. La masa, como explicara Ortega y Gasset, no implica necesariamente cantidad, sino fundamentalmente pérdida de calidad²⁴.

El hombre contemporáneo se encuentra progresivamente desarraigado del territorio ancestral que le ha dado nacimiento, del grupo al que pertenece, de los vínculos culturales con sus antepasados y sus contemporáneos. El hombre masa es más fácilmente captado por los eslóganes que por las ideas, cuya complejidad le aburre y cansa.

Basta ver en nuestra vida política cuáles son los grandes eslóganes propuestos por candidatos políticos de indudable atracción personal: “Otro país es posible”; “Sígueme, que no los voy a defraudar”; “Ella o vos, estamos con vos”; “Recuperemos la Ciudad”; etc.

El hombre masa no necesita complejos programas políticos, le bastan frases de las cuales intuye su bienestar a través de la atracción que le causa el eslogan.

En definitiva el partido político también progresivamente se ve invadido por el que sabe “vender” su imagen o sabe entrar en la mente del hombre masa a través de los medios de comunicación que le sirven de instrumento. Pueblo progresivamente amorfo y masificado; dirigentes políticos con mayor habilidad para el discurso que capacidad para el desarrollo de programas estratégicos, han transformado a la política en un campo de batalla donde lo importante es promover sus candidatos, cada vez más una “imagen” o ícono del mismo, que la persona real de que se trate, y, correlativamente, dificultar la tarea del opositor o dificultar su acceso al poder.

Esto ha fortalecido la necesidad de obediencia del representante del partido político en las esferas de gobierno; el mandato imperativo parece más ostensible que nunca. Aquel ciudadano que imaginaran los pensadores del siglo XVIII se ha ido masificando y los partidos políticos han perdido su impronta ideológica y sus dirigentes calidad política. La política se fue transformando en una nuda lucha por el poder y los partidos políticos en herramientas cuya posesión no es

24. Vide ORTEGA Y GASSET, *La rebelión de las masas*, EE.VV, passim.

negociable y es dominada férreamente por un grupo reducido de personas que deciden su acción y sus candidaturas²⁵.

Los representantes de quienes ejercen el poder no representan a la nación toda como imaginaron los ideólogos que los concibieron, tampoco a quienes los eligieron ni a los factores reales de la sociedad, lo que crea un divorcio entre ellos, los partidos políticos y los representantes elegidos a través del sistema.

Ello ha traído como consecuencia una paulatina inautenticidad en la vida institucional. En definitiva, la ficción representativa no ha resultado útil a la forma republicana.

III. UNA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA SIN PUEBLO

En la elaboración doctrinal formulada hacia fines del siglo XVIII el pueblo no elige representantes junto al gobierno. Elige representantes que deben gobernar.

El cambio que se produce a partir del siglo XVIII estuvo imperado también por razones históricas. Al irse consolidando la modernidad, las monarquías devinieron absolutas; se inició la violenta centralización caracterizadora del Estado moderno y las instituciones representativas sufren un desmedro. Vemos así que cuando se produce la explosión revolucionaria de 1789, los Estados Generales no habían sido convocados desde 1614. Más de ciento setenta años sin convocar a los representantes ante el poder.

Se había eclipsado la representación ante el poder en casi todas partes al establecerse las monarquías absolutas. Ellas no admitían la representación como aprobación y control de sus actos. La reacción que tomó la Asamblea General Francesa luego de convocada fue que, desde ese momento en adelante, los diputados dejen los "cahiers", representen a la nación entera y gobiernen junto al monarca.

25. Vide MICHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en la democracia moderna*, T. II, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1979, pág. 153 y sigs.

Ese fue el principio de la instalación de la representación en el gobierno y no ante el gobierno, que origina la inquietud y pérdida de prestigio de la representación y de los gobiernos de los que hablábamos al principio.

Sin embargo, en Inglaterra, la representación ante el poder subsistió de alguna manera y mediante lentas transformaciones se fue formando el sistema representativo con el carácter actual.

Inglaterra superó el absolutismo monárquico de un modo distinto al ocurrido en Francia. Tal es así que al mismo tiempo que Luis XVI convocaba a los Estados Generales que estaban en receso desde hacía más de ciento setenta años, las dos Cámaras del Parlamento inglés se reunían a deliberar, teniendo asegurada su preponderancia política desde 1688, luego de la llamada Gloriosa Revolución. En Inglaterra la nobleza feudal y la clase media se habían unido frente al poder real. El resultado fue una progresiva limitación de ese poder que fueron restringiendo poco a poco.

En cambio, en Francia, el monarca había estado cada vez más libre de limitaciones, imponiéndose a los señores locales que ya no podían poner frenos a su poder.

En el continente europeo las monarquías entraban en la era del absolutismo y las instituciones representativas se ahogaban en la isla. Éstas se iban vigorizando en transición hacia el régimen representativo. Todo ello contribuyó a dar al sistema británico un gran prestigio, el que alimentado por los escritores franceses que se inspiraron en él, hizo que Inglaterra fuese para el derecho público constitucional lo que Roma fue para el derecho civil.

Más tarde, cuando en Inglaterra se sustituye el mandato imperativo por el representativo, los representantes fueron elegidos por los burgos que, en definitiva, estaban formados por distintos sectores sociales, de modo tal que la idea de representar a la nación entera no se encontraba en la raíz de su elección, sino que eran electos y pertenecían a un determinado sector y estamento social respecto del cual se sentían tributarios.

En Inglaterra, cuna del constitucionalismo moderno, quien en realidad legisla no es el Parlamento, sino el gabinete. Ciertamente es que el gabinete es un reflejo del Parlamento, pero por su dinamismo y carácter no es el Parlamento. El Parlamento aprueba o rechaza, sugiere

o modifica, pero no legisla. El sistema de gobierno inglés nos muestra una dicotomía entre el Gabinete gobernante y el Parlamento representante de las necesidades de la diversidad de la población.

En cambio, el fundamento de la representación devenido de las ideas dieciochescas consagradas por la Revolución Francesa, y cuya impronta se siguió en los Estados no anglosajones, se ciñó con mayor rigor a las ideas “racionales” de la enciclopedia y la ilustración y, en consecuencia, se prescindió de la situación real del ciudadano elector. Al cabo del tiempo, el representante terminó reconociendo únicamente fidelidad al jefe del grupo al que le debe su inclusión en la lista para su elección. Recibe un mandato imperativo de ese grupo, pero no representa al pueblo que lo eligió.

En Argentina hemos visto desde hace algunos años diputados y senadores que votan decisiones legislativas que son claramente contrarias a los intereses de la región o la provincia que los elige. Legisladores que no pueden exhibirse públicamente en los lugares de donde son originarios.

En cuanto al procedimiento legislativo hemos conocido la práctica de las llamadas “leyes exprés”, que son sancionadas de modo relampagueante y casi sin discusión. Se ha utilizado para ello la prepotencia del número de legisladores que responden a un mandato imperativo de quienes manejan las listas de su inclusión.

El sistema representativo con los caracteres ideados por los hombres del siglo XVIII como garantía de buen gobierno y libertad, no solo en Argentina, sino en la mayoría de los países de régimen democrático, está llevando a un deterioro del prestigio de los cuerpos deliberativos y de la actividad política en general.

Es que aquella idea del ciudadano apartado de su realidad, considerado aisladamente del grupo, actividad o sector social al que pertenece, que ha inspirado al actual régimen representativo, ha resultado insuficiente para la autenticidad de la representación.

El pueblo que se invoca no está en realidad representado. Es una democracia sin pueblo.